

VU Research Portal

Herstelrecht in een populistische context

Boutellier, J.C.J.

published in

Tijdschrift voor Herstelrecht
2011

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Boutellier, J. C. J. (2011). Herstelrecht in een populistische context. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 11(1), 33-39.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Herstelrecht in een populistische context

Hans Boutellier

Nederland heeft sinds vorig jaar een nieuw kabinet. Vele commentatoren zijn het erover eens dat dit het meest rechtse kabinet is dat Nederland ooit heeft gehad. Maar niemand weet meer wat links en rechts precies betekenen in het huidige politieke landschap. Daarom lijkt het gerechtvaardigd om te spreken van een populistisch kabinet. Maar populisme is ook al zo'n onduidelijk term. In zekere zin dient iedere politieke beweging zich om electorale redenen te laten leiden door wat het volk wil. Van Reybrouck (2008) pleit bijvoorbeeld voor links-populisme. Hij legt de nadruk op de volkse, ongeschoolde, uit het hart komende opinies. Het is dus niet zo gemakkelijk om tot een definitie te komen van een populistische context (Taggart 2000).

Er bestaat in de literatuur wel enige overeenstemming over de kenmerken van een populistische beweging. Deze kent een grote afkeer van het establishment of de elite; er ligt een grote nadruk op het belang van het volk (Taggart spreekt van een verondersteld 'heartland'); er is geen sprake van uitgesproken ideologische waarden anders dan ideeën over eenheid en vaderlandsliefde; er is vrijwel altijd sprake van charismatisch leiderschap. Populisme verenigt emoties van het volk, die het midden zullen houden tussen passie en rancune. Populisme is als zodanig altijd onderdeel geweest van het democratische politieke landschap (Te Velde 2010). Vrij uniek lijkt wel dat de PVV snel is opgekomen zonder brede organisatorische structuur.

Deze situatie is niet uniek in de westerse wereld. Denemarken kent een vergelijkbare politieke situatie. In Zweden won de nationalistische partij in september 2010 twintig zetels. In Frankrijk, België en Noorwegen zitten populistische partijen al meer dan een decennium in het parlement. In Oostenrijk, Italië en Portugal dragen zij zelfs al jaren regeringsverantwoordelijkheid. In Duitsland zijn diverse initiatieven gelanceerd om tot een populistische beweging te komen. En in de Verenigde Staten is uit het relatieve niets een beweging ontstaan die zowel democraten als republikeinen verstoeld doet staan. In haar naam Tea Party Movement herinnert zij aan de anti-Britse protesten die voorafgingen aan de Amerikaanse onafhankelijkheidsstrijd.

Hoewel er talloze verschillen zijn tussen deze partijen, is hun appèl op het 'heartland' verbonden aan gemeenschappelijke sentimenten over immigratie en integratie. Zij zijn over het algemeen ook sterk gericht tegen de (bestaande) overheid. En bovendien zijn ze allemaal *tough on crime*: veiligheid is een van de kernthema's van het populisme. Daarbij pleiten populistische partijen graag voor strengere straffen, al dan niet in relatie tot de criminaliteit van buitenlanders. Het is niet mijn bedoeling om de populistische beweging in de westerse landen te analyseren; zij zijn te verschillend in geschiedenis en sterk afhankelijk van nationale karakters (neem het verschil tussen Berlusconi en Wilders). Maar waarom zetten ze zo sterk

in op criminaliteit en veiligheid? En is er – in relatie tot herstelrecht – een ander manier om dit verlangen naar veiligheid serieus te nemen?

Tegen de overheid die toch streng moet zijn

In bevolkingsonderzoeken scoort onveiligheid, net als ‘normen en waarden’, al vele jaren hoog op de problemenlijst, veelal boven gezondheid, milieu en het vreemdelingenvraagstuk. Er zijn op zijn minst drie redenen aan te geven waarom dat het geval is: de toename van criminaliteit vormt een concrete en reële bron voor de onrust, de positie van de staat bepaalt de hoge inzet ervan, en de culturele veranderingen geven er een diepe betekenis aan. Ik loop deze respectievelijke aanleiding, inzet en betekenis kort langs.

Om te beginnen is het criminaliteitsprobleem in westerse landen in de laatste decennia groter geworden. Behalve de groei in aantallen delicten¹ dienden zich nieuwe vormen van criminaliteit aan: ogenschijnlijk zinloos geweld, georganiseerde misdaad, cybercrime, financieel-economische criminaliteit, voetbalvandalisme en fraude. Daarenboven heeft onveiligheid een kleur gekregen – jongeren van buitenlandse afkomst zijn oververtegenwoordigd in de criminaliteitscijfers, terwijl sommigen van hen radicaliseren in hun geloofsbeleving. Westerse landen zijn *high crime cultures*, aldus de criminoloog David Garland (1996).

Deze veranderingen in het criminaliteitsbeeld maken emoties los die maar al te graag worden geëxploiteerd door de media. Criminele feiten, uitvergroot door de media, maken veiligheid in de tweede plaats tot een politiek probleem van de eerste orde. Daarbij dient men zich te realiseren dat de legitimiteit van de overheid direct in het geding is. Staatsvorming berust voor een belangrijk deel op bescherming van burgers: *securitas*. Burgers zijn bereid zich te schikken naar de wet, onder de conditie dat deze hun veiligheid weet te garanderen – zo leren ons Thomas Hobbes (1588-1679) en zijn verlichte navolgers. Op het moment dat de bevolking twijfelt aan de bescherming die zij geniet van de overheid, stelt zij in feite de legitimiteit van de staatsmacht ter discussie.

Gedurende de ontwikkeling van de verzorgingsstaat kon de veiligheidsgarantie worden opgevat als een nevenproduct van andere overheidsvoorzieningen. Meer inkomen, onderwijs en welzijn leken als vanzelf te leiden tot harmonieuze verhoudingen in de gemeenschap. De combinatie van de welvaartsvoorzieningen en de disciplinerende van de zuilen leidden tot in de jaren zestig tot zeer lage criminaliteitsniveaus. Van deze ‘gouden’ combinatie is allang geen sprake meer. De ontzuiling, de individualisering en de migratie leidden tot een drastische verandering van het culturele landschap – en dat is de derde reden voor de dominantie van het veiligheidsthema, zijn culturele betekenis.

De veiligheidsbehoefte doet zich voor binnen een context van een letterlijke en figuurlijke grenzeloosheid – geografisch en normatief. Vitaliteit vormt de gemene deler voor tal van culturele kenmerken van de hedendaagse samenleving, zoals de

1 Zie hiervoor de onvolprezen bron *Criminaliteit en rechtshandhaving* van WODC en CBS (Kalidien e.a. 2010). Overigens is de laatste jaren sprake van een stabilisering of zelfs daling. Het beeld in Nederland blijft echt veel meer schommelend dan de dalende trends in de VS.

dominantie van de markt met haar nadruk op ondernemerszin, risiconeming en concurrentie. Of men kan denken aan de jeugdcultuur en de mediawereld, aan de sportbeoefening en aan het uitgaansleven om de verleiding van snelle, expressieve en emotiegerichte activiteiten te onderkennen. In zo'n vitalistische cultuur ligt normoverschrijding op de loer, evenals een verkrampende onzekerheid en een geradicaliseerde roep om veiligheid (Boutellier 2002).

De populistische partijen speculeren nadrukkelijk op het ondermijnende potentieel van dit verlangen naar veiligheid. Politici staan in hun hemd als zij niet in staat zijn om op enigerlei wijze een overtuigend antwoord te geven op het reële, maar uitvergroete criminaliteitsprobleem, dat inherent is aan de huidige vitalistische cultuur. Normoverschrijdingen zijn er altijd wel, de primaire reactie daarop is altijd verontwaardiging en onzekerheid, en het politieke appèl daarop is per definitie effectief. Dit leidt tot de eigenaardige tegenstelling in het populistische denken dat het tegen de overheid is en tegelijk voor een streng optreden ervan. Deze immanente spanning leidt onherroepelijk tot een autoritaire tendens in het overheidsbeleid. Het zal immers nooit goed genoeg zijn.

Men is het zicht op de sociale orde kwijt

De veiligheidspolitiek in een populistische context richt zich op het sentiment over onaangenaam gedrag van medemensen. Mensen zijn boos, verdrietig of ongerust over schietincidenten in Amsterdam-Zuidoost, vernielzuchtige hooligans op weg naar het voetbalstadion, de verkrachting van een verstandelijke gehandicapt meisje in een kelderbox, de moord op een sigarenboer, de ramkraak op een juwelier in Rotterdam, de sissende jongeren op straat bij het passeren van een joodse vrouw, de door stelselmatig pesten afgedwongen verhuizing van een homoseksueel stel. De lijst is eindeloos en kan steeds opnieuw worden aangevuld. De wereld gaat aan misdaad ten onder – zo lijkt het.

Gegeven de politieke inzet is een geloofwaardig antwoord vanuit de politiek noodzakelijk. Toch is de reactie op de veiligheidsproblemen zodanig dat er meer aan de hand lijkt te zijn. Veiligheid staat voor iets dat veel groter is dan het feitelijke criminaliteitsprobleem. Veiligheid staat voor orde, en orde staat voor overzicht, controle, beheersbaarheid en rust. Een toestand die het individuele levens mogelijk maakt hun eigen leven zo spannend en interessant te maken als ze zelf willen. Onveiligheid is een toestand die men goed kan hanteren als men er zelf voor gekozen heeft. Sterker nog, risico's zijn aantrekkelijk indien ze zelf zijn aangegaan. Dat gaat van ondernemerschap tot bungeejumping en van autorijden² tot comazuipen. Zelf verkozen risico's zijn spannend, ongevraagde onveiligheid maakt onzeker en staat voor onbetrouwbaarheid. Men vreest chaotische toestanden waar vanzelfsprekend en veiligheid verlangd wordt.

De tijd waarin we nu leven wordt door velen als chaotisch ervaren: processen van individualisering, internationalisering en informatisering hebben een totaal andere samenleving gecreëerd dan enkele decennia geleden. Nu zal iedere genera-

2 Met drie à vier keer zoveel doden tot gevolg als moord en doodslag.

tie van haar eigen tijd zeggen dat die bijzonder is ten opzichte van wat er was. Maar de condities van deze tijd brengen hoe dan ook nieuwe vormen van onzekerheid met zich mee, zoals technologische openheid, maatschappelijke diversiteit en economische kwetsbaarheid, die om nieuwe oplossingen vragen. Diverse auteurs beschrijven de overgang van verticale naar horizontale organisatievormen, van sterke naar zwakke verbanden, van gemeenschappen naar netwerken, van eenrichtingsverkeer naar interactiviteit, van regeren naar besturen (van 'government' naar 'governance').³

Hoewel deze ontwikkelingen op talloze manieren te relativiseren zijn, valt niet te ontkennen dat het netwerkarakter grote consequenties heeft voor bestuurders, professionals en burgers. Mijn centrale stelling ten aanzien van de veiligheidsobsessie luidt: men is eigenlijk het zicht op de sociale ordening kwijt! De verzuilde samenleving stortte in, de markt nam het over, maar biedt geen richting. Wat resteert is een ontheemde wereld van 'complexiteit zonder richting' (Boutellier 2011, deel 1). De op ideologische stromingen gestoelde politiek van de twintigste eeuw is afgelost door een politiek van marktdenken, nostalgische idealen en de suggestie van krachtadigheid. Veiligheid dient zich aan als het verlossende woord om de complexiteit zonder richting aan te sturen. Daar is de krachtadigheid te vinden waar de ontheemde bestuurder en de verweesde burger zo naar snakken.

De netwerkmaatschappij mist de morele ankerpunten om de sociale structuren en sociale identiteiten aan te bevestigen. In dat verband spreekt Zygmunt Bauman van een vloeibare samenleving.⁴ Het veiligheidsverlangen en de populistische speculatie daarmee zijn zo gezien een wanhoopspoging om orde te scheppen in de chaos, structuur te vinden in de vloedstroom van criminaliteit, overlast, vreemdelingen, ongevraagde confrontaties met hoofddoeken, minaretten en oproepen tot gebed. Politici proberen wanhopig de klare taal te spreken die van hen wordt verwacht: recht door zee, tot hier en niet verder – *at your service!* De minister van Veiligheid en Justitie laat er ook geen gras over groeien: een tweejarig wijkverbod voor veroordeelde straatboeven, verplichte nachtdetentie voor raddraaiers in probleemwijken, een aanscherping van het tbs-beleid. Daadkracht en wilskracht zijn populaire kenmerken in tijden van verwarring.

Herordening van fragmentatie

Waar complexiteit het probleem is, is ordening het antwoord. Een geloofwaardige aanpak van criminaliteit, overlast en antisociaal gedrag is aangewezen. Maar op het veel fundamenteelere vraagstuk van onzekerheid in verwarde tijden is veiligheidsbeleid het verkeerde antwoord. Daar zal een conceptie moeten worden gevonden die zowel recht doet aan de sociale complexiteit als voldoende geruststelling biedt. Een belangrijk vertrekpunt is het gegeven dat keer op keer door het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) wordt gevonden en dat door zijn directeur

3 Ik beperk me hier tot verwijzingen naar de Catalaanse socioloog Castells en naar de Nederlandse communicatiewetenschapper Van Dijk, die in 1991 als eerste een boek over de netwerkmaatschappij publiceerde (herziene Engelstalige uitgave 2006).

4 In een vijftal boeken heeft hij dit thema uitgewerkt, om te beginnen in Bauman 2000.

Paul Schnabel treffend is samengevat als: 'het gaat goed met mij, maar slecht met ons' (Dekker & Steenvoorden 2008). Men weet het eigen leven uitstekend te organiseren, maar weet niet hoe dat zich verhoudt tot de rest van de samenleving. De oplossing van de spanning tussen chaos en orde schuilt niet in het vinden van een nieuwe grote noemer, maar in de ordening van fragmentatie. De verhouding tussen deel en geheel dient op een nieuwe wijze te worden begrepen. De complexiteitswetenschappen kunnen hier uitkomst bieden. Zij leveren een nieuwe kijk op de structuur van netwerken, synchroniciteit tussen kleine deeltjes en de stabiliteit van systemen (zie Boutellier 2011, hoofdstuk 6). Zo bezien zijn netwerken niet een bron van complexiteit, maar een manier om deze te ordenen. Sociale ordening is dan niet een einde maken aan de chaos (veilig!), maar het ondersteunen van de orde die in de chaos besloten ligt. En dat is heel wat anders. Tegen deze achtergrond heb ik eerder voor het veiligheidsbeleid de voetbal-metafoor geopperd (Boutellier, 2005), waarbij de verschillende instituties in linies opereren. Justitie in de goal op basis van de straffende functie. Politie, reclassering en handhaving als risicobeheersende partijen in de verdediging. In het middenveld instituties als het onderwijs, de zorg, de huisvesting en het bedrijfsleven met hun eigen primaire doelstellingen. Secundair hebben deze echter een normatieve functie als het gaat om alledaags gedrag, waarden, normen, ideeën en idealen (zie hiervoor ook WRR, 2003). De (sociale verbanden tussen) burgers staan in de voorhoede – daar schuilt uiteindelijk het elan en de creativiteit om een samenleving te continueren door te vernieuwen.

Sociale ordening is in de netwerksamenleving niet een zaak van sterke leiders, grootse verhalen en Haagse daadkracht. Sociale ordening is eerder een kwestie van vertrouwen in de zelforganisatie van een samenleving, met controle en handhaving op de juiste plaatsen en de geschikte momenten. Stelselmatige intimidatie in woonwijken is ontoelaatbaar en dient hard te worden aangepakt. Toch schuilt de aanpak eerder in het maken van goede afspraken tussen politie, leerplichtambtenaar, jongerenwerk en scholen, dan in nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester. Gegeven de enorme hoeveelheid aan wettelijke mogelijkheden om de problemen op straat aan te pakken, vormt iedere nieuwe wettelijke maatregel een brevet van onvermogen van de lokale politiek. Als lokale partijen er samen niet uitkomen, helpen nieuwe wettelijke maatregelen al net zomin.

Geruystellend herstel?!

Hoe kan een verhaal van geordende complexiteit – een improvisatiemaatschappij – geruystellend zijn? Mensen herkennen zich in de slachtoffers van criminaliteit, maken zich zorgen over overlast en eisen een stevige aanpak. Geef hen die ook! Veiligheidsbeleid moet erop gericht zijn concrete overlast, daadwerkelijke criminaliteit en zichtbare verloedering aan te pakken. Hier is primair de lokale politiek aan zet, die met gezag de spelers dient op te stellen en van een opdracht te voorzien. Het gaat hier in feite om het kleine verhaal, dat overtuigend moet worden gebracht. We zien dit bijvoorbeeld terug in de aanpak vanuit de Veilig-

heidshuizen: in casusoverleggen komen tot een doelgerichte aanpak via samenwerking tussen partijen.

Maar kijk vooral ook hoe dit kleine verhaal van de aanpak kan worden benut voor een effect bij de betrokkenen en hun omgeving. Binnen het sanctionerende verhaal schuilt ook de mogelijkheid in gesprek te raken, gericht op herstel. In feite zou elk Veiligheidshuis een 'eigen krachtcentrale' aan zich verbonden moeten weten. Probeer als het enigszins mogelijk is de omgeving van de betrokken jongere en zijn slachtoffers te mobiliseren voor gesprek en herstel van de verhoudingen. Aanpakken, zeker, maar anders dan in het kader van een nationaal veiligheidsoffensief, waarbij het scenario van de controlestaat op de loer ligt.

Het kleine verhaal van de concrete aanpak dient onderdeel te zijn van een groter verhaal over sociale orde. Dit grotere verhaal moet op een andere manier voorzien in de behoefte aan veiligheid, in de betekenis van betrouwbaarheid, rust en het gevoel erbij te horen. Onzekerheid en rancune onder burgers vormen een destructief potentieel. Een democratisch alternatief zal zich rekenschap moeten geven van de nieuwe structuren waarin mensen zich moeten hervinden. Het gaat om een voorstelling van de sociale orde in termen van arrangementen van instituties, van afstemming tussen partijen en directe aanspreking van burgers – niet als consument, maar als medeverantwoordelijke voor de organisatie van de samenleving. Het gaat om het creëren van een herkenbare wereld van instituties met duidelijke identiteiten, organisaties met een menselijke maat, gericht op direct contact met burgers. Niet gericht op het aanbod, geen zoetsappige vraagsturing, maar erop uit om problemen aan te pakken en kansen te creëren. Als populisme iets betekent als 'terug naar het volk', dan ligt hier bij uitstek een kans op het terrein van criminaliteit en veiligheid. De 'big society' van de Britse conservatieven (met hun leus: 'Social responsibility, no state control') wijst een weg waarin de ontevreden burger de bal krijgt teruggekaatst.

Veiligheid is uiteindelijk een zaak van en voor de samenleving, net zoiets als gezondheid. Gegeven de pluraliteit van de samenleving vormen overheidsorganisaties in het algemeen en politiekorpsen in het bijzonder ankerpunten in de vernetwerkte wereld. Zij zijn cruciaal voor het overzicht en voor de ruggensteun bij de processen van zelfsturing die in de samenleving van de grond (moeten) komen. Daarbij kan worden gedacht aan institutionele initiatieven (zoals netwerkscholen), burgerinitiatieven (bijvoorbeeld maatjesprojecten) en overheidsinitiatieven (experimenten met wijkbudgetten). En er kan worden gedacht aan herstelgerichte initiatieven die dichter bij de problemen en de betrokkenen proberen oplossingen te creëren voor alledaagse problematiek.

Ik pleit in mijn boek *De improvisatiemaatschappij* in feite om een omkering van perspectief. In plaats van de problemen te zien als symptomen van de maatschappelijke chaos, zijn zij uitzonderingen op de gegeven sociale ordening. Echte chaos creëert veel meer problemen dan er feitelijk zijn. We moeten onderkennen dat deze reëel, maar relatief beperkt zijn. De kracht van de samenleving vinden we in de robuustheid van de netwerken, of in de mate waarin we erin slagen deze te creëren en te ondersteunen. De samenleving verschijnt dan als geheel van kleinere, lokale gehelen en verbanden die met elkaar een sociale ordening vormen. Het is geloof in publieke moraal van onderop. Het herstelrechtelijk denken sluit goed

aan bij deze ontwikkeling. Het zal zich daarvoor echter wel op overtuigende wijze moeten verhouden tot het centralistische perspectief (nationale politie) dat in het populistische denken centraal lijkt te staan.

Literatuur

- Bauman, Z. (2000) *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Boutellier, H. (2002) *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf* (3e uitgebreide druk: 2005). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2005) *Meer dan veilig: Over bestuur, bescherming en burgerschap* (oratie). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2011) *De improvisatiemaatschappij; over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom/LEMMA.
- Castells, M. (2000) *The information age: Economy, society and culture, Vol. I: The rise of the network society* (1st ed.: 1996). Oxford: Blackwell.
- Dekker, P. & E. Steenvoorden (2008) *Continue onderzoek burgerperspectieven*. Den Haag: SCP.
- Dijk, J. van (2006) *The network society* (2nd ed.; oorspronkelijke titel: *De netwerkmaatschappij*, 1991). London: Sage.
- Garland, D. (1996) The limits of sovereign state: Strategies of crime control in contemporary societies. *British Journal of Criminology*, 36(4), 445-471.
- Kalidien, S. & A. Eggen (red.) (2009) *Criminaliteit en rechtshandhaving 2008: Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: CBS/WODC/Boom Juridische uitgevers.
- Reybrouck, D. van (2008) *Pleidooi voor populisme: een pamflet*. Amsterdam: Querido.
- Taggart, P. (2000) *Populism*. Buckingham: Open University Press.
- Velde, H. te (2010) *Van regentenmentaliteit tot populisme: politieke tradities in Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Waarden, normen en de last van gedrag*. Amsterdam: AUP.
- Zuijlen, R.W. van (2004) Veiligheid als begrip: Fundering van de rechtsorde. In: E. Muller (red.), *Veiligheid: Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.